Europees onderwijsbeleid: werkelijkheid of wenselijkheid?(*)

Louis Van Beneden

Op 26 februari 2004 hebben de Raad van onderwijsministers en de Europese Commissie een gemeenschappelijk interim-rapport goedgekeurd over "de implementatie van het gedetailleerde werkprogramma voor de *follow-up* inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa".

Dit werkprogramma kadert in de concretisering en verwezenlijking van de centrale doelstelling van de Top van Lissabon (maart 2000), met name "(vóór 2010) van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld (te maken) die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Deze bijdrage wordt essentieel genoemd en plaatst onderwijs en vorming in het hart van het Europees programma. Het rapport werd ondertussen voorgelegd op de Europese Raad van 25 en 26 maart in Brussel.

Waarnemers zijn niet verbaasd dat de twee betrokken instanties, Onderwijsraad en Commissie, van mening verschillen over de betekenis van het rapport. Laatstgenoemde wijst vooral op de tekortkomingen bij de uitvoering. Zonder een grotere inzet van de lidstaten haalt Europa het vooropgestelde doel nooit. Die van hun kant benadrukken vooral wat toch al verwezenlijkt werd, ondermeer op gebied van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en vreemdetalenonderwijs. Kortom, het verhaal van het halfvolle of het halflege glas, afhankelijk van wie aan het woord is.

Opvallend is dat in de uiteindelijke versie van het interim-rapport veel aandacht uitgaat naar thema's en initiatieven die in de eerste ontwerpversie van de Commissie (november 2003) niet of nauwelijks werden aangeraakt. Geprobeerd werd nu om in de tekst ook andere initiatieven van de Europese Unie (EU) - die al dan niet of slechts voor een deel onder de bevoegdheid van de onderwijsverantwoordelijken vallen, maar met onderwijs en vorming verband houden - toch in een globaal referentiekader te plaatsen. (Het betreft de stand van zaken met betrekking tot levenslang leren, de eerste resultaten van het Kopenhagen-proces voor de beroepsgerichte opleidingen in het leerplichtonderwijs en het levenslang leren

Louis Van Beneden was tot 21 september voorzitter van de Vlaamse Onderwijsraad.

en - ten slotte - ontwikkelingen in het hoger onderwijs, ondermeer in relatie met de Bologna-verklaring.)

Om de draagwijdte van dit alles te begrijpen, is het niet overbodig nog eens duidelijk te maken welke bevoegdheden de EU al dan niet heeft qua onderwijs en vorming. Daarmee beginnen we dit artikel. Nadien situeren we een en ander in het licht van de centrale doelstelling van Lissabon en maken enkele kritische kanttekeningen. In een tweede bijdrage (in een volgend nummer) zullen we, vanuit een onderwijsstandpunt, de onderliggende doelstellingen en de gevolgde strategieën onder de loep nemen.

EUROPESE IMPACT OF NIET?

Wie de onderwijsartikelen in de nu geldende Europese Verdragsteksten leest, zal ongetwijfeld tot de slotsom komen dat de EU formeel weinig rechtstreekse impact heeft op het onderwijsbeleid van de lidstaten. Wie daarenboven vertrouwd is met de historische ontwikkelingen terzake, weet dat het inschrijven van de artikelen 126 en 127 in het Verdrag van Maastricht (1992) (later hernomen als artikelen 149 en 150 in het Verdrag van Amsterdam) eigenlijk bedoeld was om er barrières van te maken tegen het verder uitdeinen van Europese competenties met betrekking tot onderwijs en vorming. De groeiende Europese impact, die de voorafgaande jaren overduidelijk viel vast te stellen, was immers het resultaat van steeds bredere interpretaties door het Europese Hof van Justitie van de notie 'beroepsopleiding'. 'Beroepsopleiding' was wel degelijk een Europese bevoegdheid die al in het Verdrag van Rome (1957) ingeschreven stond. Heel het hoger onderwijs geraakte op de duur gevat onder deze term, net als diverse vormen van secundair onderwijs. Die evolutie wou men stoppen. Ook de consequenties van het vrije verkeer van werknemers - zeker in combinatie met de regelgeving inzake 'beroepsopleiding' - hadden met de jaren geleid tot evoluties op onderwijsgebied die niet zonder gevolgen bleven voor het algemeen onderwijsbeleid van de lidstaten.

Maar de regeringen van de lidstaten wilden, en willen nog steeds, uitdrukkelijk hun soevereine beslissingsrecht op gebied van onderwijs zo ongeschonden mogelijk bewaren. Raken aan hun autonomie inzake onderwijs- en cultuurbeleid lijkt wel raken aan hun ziel, aan hun identiteit. Ook aan de door de Europese Conventie weerhouden artikelen om ingeschreven te worden in de toekomstige Europese grondwet werd, met betrekking tot deze beperkende bevoegdheidsomschrijving, geen jota gewijzigd. Nochtans was na de Top van Lissabon enige aanpassing wel wenselijk geweest. Daarover verder meer.

Het principe van subsidiariteit blijft het leidende beginsel en daarop steunend aanvaarden de lidstaten slechts mondjesmaat, en naargelang van het dossier, dat Europa mede namens hen mag optreden en initiatieven kan ontplooien. Het middel dat zij daartoe menen te kunnen hanteren, is de open coördinatiemethode (OCM) die, ook als gevolg van de afspraken in Lissabon, gezien wordt als het daartoe geëigende beleidsinstrument.

Is deze situatie wel zo gunstig als op het eerste gezicht zou kunnen lijken? Zal ze in de toekomst niet leiden tot meer problemen en

uitdagingen dan ons lief is? Om alle misverstanden uit te sluiten, ik pleit niet voor een grote Europese bevoegdheid wat onderwijs en vorming betreft. De verscheidenheid van onderwijsbenaderingen in en de eigen onderwijscultuur van de lidstaten die wij vandaag kennen, moeten beveiligd blijven. Ze maken een culturele rijkdom uit en zijn een blijvende bron van inspiratie en wederzijdse bevruchting. Maar het ontbreken van meer duidelijkheid over Europese regelgeving en over het tot standkomen en in praktijk brengen van afspraken, dreigt nu net een hinderpaal te worden om die rijkdom en die verscheidenheid te bewaren.

Louis Van Beneden

De regeringen van de lidstaten willen uitdrukkelijk hun soevereine beslissingsrecht inzake onderwijs zo ongeschonden mogelijk bewaren.

EENHEID IN VERSCHEIDENHEID?

In Europa is een verscheidenheid van benaderingen gegroeid waarvan men niet gemakkelijk loskomt, telkens men wil komen tot gemeenschappelijke standpunten over de landsgrenzen heen.
De Britse onderzoeker Guy Neave onderscheidt in Europa drie historische beleidsmodellen die tot op heden het doen en denken van de lidstaten sterk blijven beïnvloeden:

- het centraliserende model (ook wel eens het jacobijnse model genoemd) dat vooral in Frankrijk, Spanje, Zweden en Italië tot ontwikkeling kwam;
- het gemengde model waarin de staat een verscheidenheid van onderwijsinitiatieven en -ideologieën erkent en stuurt, zoals dit ondermeer in ons land, in Nederland en Ierland het geval is;
- het non-interventionistische faciliterende model dat vooral in het Verenigd Koninkrijk bestond en er een grote en complexe diversiteit tot gevolg had.

Vandaag bestaat geen enkele van deze modellen nog in de originele vorm.
Wie de recente evoluties een beetje volgt, moet vaststellen dat het jacobijnse model veel van zijn pluimen heeft verloren. Rond het tweede model leven heel wat vragen die verband houden met de secularisering van de samenleving, de ontwikkelingen naar intern pluralisme die er een gevolg van zijn en de wijzigende visie op de kerntaken van de overheid. En het Engelse model is sinds de jaren tachtig sterk geëvolueerd, als gevolg van de meer directe beleidssturing van overheidswege.

Onder invloed van de veranderingen in de samenleving in het algemeen, de versterkte dominantie van economische paradigma's in het overheidsbeleid (en de impact ervan op de evoluties in alle maatschappelijke subsectoren) en de groeiende invloed van het neoliberale vrijemarktdenken... zijn ook in onderwijs en vorming grote veranderingen opgetreden. We vermelden niet exhaustief: het toenemend belang van competitie en van meritocratische opvattingen; de steeds sterkere nadruk op het ontwikkelen van individuele capaciteiten en op competenties georiënteerde curriculumhervormingen; de toenemende sociale mobiliteit; de invloed van een meer pragmatische onderwijsfilosofie... In wisselende mate, geleidelijk, verschillend qua ritme en intensiteit, zijn deze tendensen het onderwijsbeleid van alle landen sterker gaan beïnvloeden. Ook al wordt soms krampachtig en principieel vastgehouden

aan het historische model van waaruit men gegroeid is, toch wint overal het model van de faciliterende staat onmiskenbaar veld. Scholen en instellingen krijgen een grotere autonomie toebedeeld (weliswaar binnen de krijtlijnen die de overheid nationaal vastlegt in naam van het algemeen belang en met respect voor minimale normen en doelstellingen), maar met een grote verantwoordingsplicht ten aanzien van de georganiseerde gemeenschap in het algemeen en de ouders en de lokale beleidsinstanties in het bijzonder. Landen met verschillende culturen en met verschillende onderwijsvernieuwingen en -ontwikkelingen grijpen toch naar dezelfde middelen om hun beleid bij te sturen. Een bevoorrecht waarnemer noemde dit slaafse volgen van internationale beleidstrends een internationale onderwijsepidemie. *Policy borrowing* om symbolische doeleinden te dienen.

Dit model van de faciliterende staat wordt uitdrukkelijk gepromoot door onder meer de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De aangewende methoden en gevolgde strategieën kaderen allemaal in een rationele, pragmatische, op economische en ermee verbonden sociale doelen georiënteerde benadering, die evenzeer het doelstellingenprogramma van de EU onderbouwen. Ook al staat het de lidstaten vrij zich in dit programma in te schrijven - Europa verplicht niet, maar faciliteert - toch is het erg moeilijk er zich aan te onttrekken, zo men dat al zou willen. Onmiskenbaar wordt het onderwijsbeleid van de lidstaten meer en meer afgestemd op wat als gemeenschappelijke doelen en uitdagingen wordt omschreven. Formeel blijft men zijn eigen autonomie en beleidsfilosofie hoog in het vaandel voeren, maar in werkelijkheid vertonen alle lidstaten, zonder onderscheid, een groot aanpassingsgedrag. Daarbij wordt Europa vaak als alibi gebruikt als de achterban het er moeilijk mee heeft, en het eigen gelijk voorgesteld als grote verdienste als ontwikkelingen wél de goedkeuring wegdragen.

De landen die zich al langer afstemden op de door de OESO sterk aangeprezen Angelsaksische wijze van beleidsvoering voelen zich bij dit alles comfortabeler dan degene die vaak, althans formeel, nog centralistische verwachtingen koesteren. De verschillende evoluties in de Vlaamse en Franstalige gemeenschap van ons land zijn er een mooie illustratie van. Ze verklaren ook waarom noord en zuid niet altijd op dezelfde golflengte afstemmen als ze in Europees verband geacht worden een gemeenschappelijke lijn te trekken. De EU erkent immers alleen lidstaten, en onze gemeenschappen stappen in Europa achter de Belgische vlag op, ook al zijn ze in eigen land autonoom.

CENTRALE ROL VOOR ONDERWIJS EN VORMING

Zoals al gezegd, had de Top van Lissabon voor onderwijs en vorming een bijzondere betekenis. Hij plaatste ze in het hart van het Europese gebeuren en gaf daardoor het tot dan gevoerd beleid een andere oriëntering.
Om het vooropgezette strategische doel te kunnen realiseren (tegen 2010 van Europa de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld maken), kregen onderwijs en vorming een centrale rol toebedeeld. Dat Europa daardoor duurzame economische groei, meer en betere jobs en een grotere sociale samenhang wil verwezenlijken, onderstreept het overwegend eco-

nomisch karakter van deze centrale doelstelling. Een adequate politiek voor de informatiemaatschappij en voor de bevordering van onderzoek en ontwikkeling veronderstelt structurele aanpassingen om de competitie- en innovatiekracht te verhogen en de interne markt te voltooien, aldus de Top in zijn conclusies. Investeren in mensen voor de concurrentiële maatschappij van morgen en daarbij sociale uitsluiting bestrijden, veronderstelt investeren in onderwijs en vorming, zo luidt de boodschap.

De onderwijsministers kregen de opdracht, in functie van de centrale doelstelling, een geëigend programma voor onderwijs en vorming uit te werken en het geleidelijk aan in praktijk te brengen. In maart 2001 werden in Stockholm drie strategische doelstellingen vastgelegd (onderverdeeld in dertien geassocieerde doelen):

- hogere kwaliteit en grotere effectiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU zodat Europa wereldwijd erkend wordt als referentie inzake kwaliteit en relevantie van zijn stelsels en instellingen;
- grotere toegankelijkheid voor iedereen van de onderwijs- en opleidingsstelsels. Ze moeten onderling voldoende compatibel zijn, met de mogelijkheid om elders in de EU verworven kwalificaties, kennis en vaardigheden in de hele Unie erkend te krijgen, dit met het oog op de beroepsloopbaan en op bijscholing. Via wederzijdse voordelige samenwerking met andere regio's wil men van Europa de voorkeursbestemming maken van studenten, wetenschappers en onderzoekers uit andere delen van de wereld;
- de wereld binnenhalen in de onderwijs- en opleidingstelsels. Hier wordt sterk gepleit voor een hechtere relatie tussen het onderwijs, de vorming, de ondernemingswereld, het onderzoek, het sociale milieu...

Louis Van Beneden

Europa wordt vaak als alibi gebruikt als de achterban het er moeilijk mee heeft, en het eigen gelijk voorgesteld als grote verdienste als ontwikkelingen wél de goedkeuring wegdragen.

Raad en Commissie namen gezamenlijk in februari 2002 in Barcelona het erop geënte gedetailleerde werkprogramma aan. Een wel erg ambitieus en als realistisch omschreven programma (of is het niet veeleer onrealistisch ambitieus?) dat, in de logica van Lissabon, vóór 2010 zou moeten gerealiseerd zijn. Het hele pakket toelichten zou ons te ver brengen. Vermelden we slechts een aantal *hot items*: bevordering van de basisvaardigheden voor de kennismaatschappij, ondermeer inzake informatietechnologie, wiskunde, wetenschappen en technologie; doeltreffend personeelsbeleid: grotere aantrekkelijkheid, kwalitatieve rekrutering en bijscholing; mobiliteitsbevorderende initiatieven; levenslang leren als leidend beginsel; kwaliteitsevaluatie; e-leren; internationale samenwerking; kennis van vreemde talen; voorkoming van discriminatie, uitsluiting, racisme en vreemdelingenhaat; burgerschap; (gediversifieerde) onderwijsfinanciering; ondernemingszin (vaak vertaald als ondernemerschap!)...

Jaarlijks worden de onderwijsministers geacht de Top een voortgangsrapport voor te leggen ter verantwoording van het gepresteerde om de doelstellingen ook daadwerkelijk waar te maken. (Ondertussen werd beslist dit tweejaarlijks te doen en voor het eerst in maart 2004.) Vermits Europa nauwelijks directe onderwijsbevoegdheden

heeft, wordt - zoals al vermeld - de OCM voorgeschreven. Onder sturing en begeleiding van de Commissie, worden alle lidstaten ertoe aangezet zich 'vrijwillig' in het Lissabon-proces in te schrijven (daarbij gebruik makend van indicatoren, *benchmarks* - richtpunten, vergelijking van beste praktijken, periodieke *monitoring*, evaluatie en *peer review*). De druk die uitgaat van de beslissingen van de Top en de wijze waarop met een zekere regelmaat publiekelijk duidelijk wordt óf en hóe landen zich engageren voor (de verwezenlijking van) een gemeenschappelijk programma, geeft die vrijwilligheid wel al vlug een erg verplichtend karakter. Van belang wordt dan te weten hoe de afgesproken strategieën en methodieken toegepast worden om dit gemeenschappelijk gebeuren te sturen. Hoe past men deze Europese benadering in het eigen beleid in en wat zijn daar de gevolgen van op korte en op langere termijn? Belangrijke vragen die niet altijd even duidelijk beantwoord worden.

Niet minder belangrijk is dat, als gevolg van dezelfde Top van Lissabon, onderwijs en vorming ook sterk geraakt worden via transversale beleidsvoering en *dito* programma's. Wat wil dat zeggen? Het betreft Europese initiatieven die niet (of naargelang van het dossier en de lidstaat soms gedeeltelijk) onder de verantwoordelijkheid van de onderwijsministers vallen en evenmin gestuurd worden door het Directoraat-generaal Onderwijs en Vorming van de Commissie, maar niettemin een groeiende impact hebben op die sectoren. Omwille van deze overwegend op economische doelen georiënteerde programma's worden de onderwijsministers als het ware beroofd van een deel van hun agenda. Dat hierbij de betrokkenheid van onderwijs vaak herleid wordt tot een ondergeschikte en dienende rol, zal elke objectieve waarnemer moeten beamen. Zo kan ondermeer verwezen worden naar programma's en initiatieven rond 'investeren in menselijk kapitaal', de Sociale Agenda, de Europese tewerkstellingsstrategie, *e-Europe*, het actieplan voor vaardigheden en mobiliteit, het programma levenslang leren... Maar ook in het Brugge-Kopenhagen-proces, in verband met beroepsonderwijs en -opleiding, spelen de onderwijsverantwoordelijken - merkwaardig genoeg - een vrij marginale rol. Hoeven wij ter illustratie ook nog te verwijzen naar het GATS-dossier (*General Agreement on Trade and Services*) en de emoties en reacties die dat, Europees gezien, losmaakte? De aansturing vanuit de Europese gremia gebeurt daarbij niet vanuit een onderwijsvisie of een pedagogische benadering. De ermee verbonden structurele en inhoudelijke ingrepen op de onderwijsagenda krijgen hoogstens een vage sociale verantwoording. En die blijft op haar beurt toch afgestemd op het belang van economische ontwikkelingen in functie van het centraal strategisch doel. Toch heeft men het in al deze programma's ondermeer over de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs en over de aanpassing ervan aan technologische en economische veranderingen alsook aan de evoluties van de arbeidsmarkt. Zo ook worden *employability*, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelij-

Louis Van Beneden

Ook op nationaal vlak is de klacht vrij algemeen dat er van betrokkenheid van de onderwijspartners, maar ook van de parlementen (!), bij het Europese onderwijsgebeuren nauwelijks sprake is.

ke kansen als leidende principes ingeschreven ('gelijke kansen' te interpreteren als 'benutten van de aanwezige kansen', zo blijkt uit de context).

Ook hier wordt overwegend gewerkt via de OCM. In het ontwerp van Europese grondwet wordt voor elk van deze domeinen de OCM ingeschreven. Weliswaar niet bij naam, maar via een omschrijving van de procedure. Voor onderwijs en vorming echter wordt de OCM helemaal verzwegen, in weerwil van wat in Lissabon beslist werd. Wie wil nagaan waarom dat zo is, krijgt al vlug te horen dat men op die manier het autonome beslissingsrecht van de lidstaten (nog) veilig(er) wilde stellen. De OCM krijgt daardoor voor de onderwijssector geen verplichtend karakter, maar blijft voor het toekomstige beleid het 'vrijwillige' sturingsmechanisme. Voor initiatieven die voor onderwijs en vorming gevolgen hebben, maar door andere beleidsdomeinen worden gevat, krijgt de OCM wel een formeel karakter. Dit resulteert voor een aantal domeinen in de onderwijswereld in een schijnautonomie enerzijds en een feitelijke en blijvende ondergeschiktheid anderzijds. Onderwijsbeleid kan immers louter geïnterpreteerd worden als flankerend beleid, vermits het als zodanig geen EU-bevoegdheidsdomein is. In naam van de autonomie wordt dit laatste daardoor in feite ingeperkt en worden er bepaalde opties en beslissingen genomen in functie van andere dan pedagogische of agogische overwegingen. Deze vaststellingen zijn in enige mate te nuanceren naargelang men het heeft over onderwijs of vorming. Bij deze laatste ligt de relatie met latere beroepsuitoefening immers wel voor de hand.

Het zou bovendien niet correct en niet rechtvaardig zijn te zeggen dat er ten aanzien van het doelstellingenprogramma inzake onderwijs en vorming louter en alleen geredeneerd wordt vanuit een economische invalshoek. Ook de pedagogische en sociale benadering wordt er door leden van werkgroepen en door medewerkers van de Commissie verdedigd. Het zal moeten blijken of hun invloed voldoende heeft doorgewogen bij de uiteindelijke besluitvorming. In het interim-rapport hebben de lidstaten de te eenzijdige benadering van de Commissie alvast gedeeltelijk bijgestuurd.

ENKELE PRINCIPIELE KANTTEKENINGEN

In een volgende bijdrage willen we de principiële uitgangspunten van de Europese benadering nader toelichten. Hierbij alvast enkele randbemerkingen.

In zijn jongste advies over het interim-rapport wijst de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) erop dat de signalen van de EU aan de samenleving over de betekenis van onderwijs en vorming niet te negeren vallen. Maar het kan niet dat de doelstellingen voor het onderwijsbeleid enkel omschreven worden in termen van kenniseconomie en sociale samenhang. Onderwijs richt zich immers op de hele ontwikkeling van de leerling en zijn of haar maatschappelijke integratie. Onderwijs heeft daarom in de samenleving steeds een kritische rol.

Een pedagogisch gefundeerde benadering veronderstelt dat sociale integratie wordt nagestreefd. Niet alleen als actieve, productieve en ondernemende burgers, maar niet minder ook als sociaal betrokkenen bij de opbouw van een menswaardige maatschap-

pij waarvoor men mee verantwoordelijkheid moet leren dragen. Om het met het rapport van de commissie-Delors aan de Unesco nog eens te zeggen: Onderwijs moet jongeren leren "apprendre à connaître, apprendre à faire, mais surtout apprendre à être et à vivre ensemble" (leren weten, leren doen, maar vooral leren zijn en leren samenleven). Persoonlijke ontwikkeling te eenzijdig oriënteren vanuit economisch gestuurde behoeften en noden is een verenging van de opvoedingsdoelstellingen, van de humanistische waarden die ons onderwijs altijd heeft willen nastreven.

Het is overduidelijk dat de in de Europese benadering aangewende methodieken inzake curriculumontwikkeling in functie van al dan niet uniforme standaarden of streefdoelen, functiebeschrijvingen en opleidingsprofielen die er worden uit afgeleid, volledig passen in het economisch jargon en de economisch gestuurde beleidsvisies. *Idem dito* voor het gebruik van richtpunten en indicatoren, *peer review*, studie*credits*, netwerking, outputmetingen, effectiviteitstests en de nadruk op vaardigheden...
Het daarbij wel eens beleden geloof in de kracht van onderwijs voor de economische ontwikkelingen doet zelfs naïef of wereldvreemd aan voor wie vertrouwd is met de denkwereld en de psychologische kenmerken van jongeren. Toch zijn het de resultaten van internationale vergelijkingen zoals PISA (*Program for International Student Assesment*) en TIMMS (*Trends in International Mathematics and Science Studies*) die vandaag in een aantal landen (Duitsland, Spanje, Polen...) een grotere impact blijken te hebben op het onderwijsbeleid dan fundamentele pedagogische bekommernissen.

Louis Van Beneden

Omwille van de overwegend op economische doelen georiënteerde Europese programma's worden de onderwijsministers als het ware beroofd van een deel van hun agenda.

De economische achtergronden van het Lissabon-proces en het mercantiele karakter ervan worden onverbloemd geïllustreerd door de geprogrammeerde afweging van de vergelijkende resultaten met gelijkaardige 'prestaties' van de Verenigde Staten en Japan, de grootste handelsconcurrenten. De reële situatie van het leerplichtonderwijs in beide landen, die algemeen als zorgwekkend wordt omschreven, blijft onbesproken. Kennelijk belangrijker zijn statistische vergelijkingen van meetbare en in mathematische modellen synthetiseerbare parameters. Nogmaals, dit betekent niet dat in de Europese programma's her en der geen pedagogische overwegingen te lezen vallen. Het ontbreken van echte onderwijsbevoegdheid heeft echter voor gevolg dat ze onvoldoende kunnen belicht en uitgediept worden.

DEMOCRATISCH DEFICIT

Door, voor onderwijs en vorming, in de Europese grondwet niet de OCM in te schrijven, zal ook in de toekomst het Europees parlement slechts in relatie met de transversale programma's over de realisatie van onderwijsdoelstellingen spreken. Alleen het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben initiatiefrecht om er over te debatteren.
Waar blijft hier de inspraak van de onderwijspartners?

De ervaring leert bovendien dat de OCM in de praktijk op verschillende manieren kan en mag ingevuld worden naarmate de belangrijke lidstaten de sturing van de Commissie aanvaarden of niet. We kunnen niet naast de vaststelling dat de OCM zoals ze nu voor onderwijs wordt toegepast, resulteert in een ondoorzichtige en ondemocratische besluitvorming op het Europese, maar evenzeer op het nationale niveau. Het Bologna-proces en nu ook het Kopenhagen-gebeuren leren ons dat men veeleer vrijblijvende afspraken, los van EU, verkiest en in het raam van het doelstellingenprogramma alleen beperkte afspraken wil maken. Of dat de samenhang van het beleid ten goede komt, durven we betwijfelen. Of het de belangen van de lerenden dient, nog meer.

Louis Van Beneden

De open coördinatiemethode resulteert voor een aantal domeinen in de onderwijswereld in een schijnautonomie enerzijds en een feitelijke en blijvende ondergeschiktheid anderzijds.

Wat in relatie met het doelstellingenprogramma wel gebeurt, getuigt bovendien niet van grote openheid. De rol van de Commissie wordt door de leden van betrokken werkgroepen als te sturend en te dwingend ervaren. Omgekeerd oordeelt de Commissie dat de afgevaardigden van de lidstaten te weinig flexibel reageren. Het gevolg is dat een en ander via de Raad van ministers in mooi ingeklede conclusies wordt gestopt, die de Top later bevestigt, zonder dat daarover een fundamenteel debat heeft kunnen plaatsvinden. Meteen ook een verklaring waarom - zoals we in de inleiding al aanstipten - de Raad van onderwijsministers en de Commissie het interim-rapport verschillend evalueerden. Betrokkenheid van de onderwijspartners, de *stakeholders*, wordt slechts mondjesmaat toegestaan en veeleer herleid tot een symbolische aanwezigheid met erg beperkte impact. Gezien de noodzaak van ruime participatie aan het beleid, die Europa wel met zoveel woorden predikt, houdt dit geen steek. In het Europees parlement, in het Economisch en Sociaal Comité, maar ook door gezaghebbende lobbyisten werd bij de Europese Conventie uitdrukkelijk gepleit voor een systematische betrokkenheid van de *civil society* en de sociale partners bij het Europese gebeuren. Kwam hun boodschap over en wordt die in de toekomst positief beantwoord bij het uitwerken van het onderwijs- en vormingsprogramma? Of worden alleen de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers op interprofessioneel niveau als sociale partners erkend? Daarmee fietst men wel voorbij aan de realiteiten in de onderwijssector.

Ook op nationaal vlak is de klacht vrij algemeen dat er van betrokkenheid van de onderwijspartners, maar ook van de parlementen (!), bij het Europese onderwijsgebeuren nauwelijks sprake is. Alles blijft naar noodwendigheid in nationale regels verwoord, ook al was de Europese inspiratie doorslaggevend. Ondertussen past men wel zijn eigen beleid aan aan de ervaringen van en vergelijkingen met andere landen, waarbij Europa nogal 's als alibi fungeert om de eigen achterban te overtuigen als die moeilijk te overtuigen valt. Het volstaat hier te verwijzen naar 'Vlaamse' initiatieven in verband met tweede taal vanaf de kleuterschool of het klaroengeschal waarmee ondernemingszin als ondernemerschap ver-

heven werd tot centraal onderwijsdoel. Het hoge improvisatiegehalte van deze en andere Europees geïnspireerde initiatieven bedekken we hier maar best met de mantel der liefde.

Deze dubbelzinnige situatie is niet bevorderlijk voor een echt onderwijsdebat in functie van de Europese doelen, die voor de afzonderlijke landen even zoveel uitdagingen zijn. Door ze in naam van de autonomie te weren van de echte Europese beleidsagenda, geeft men voor een aantal ervan, via de transversale programma's, vrij spel aan diegenen die het onderwijs vooral zien als een instrument van economische ontwikkeling. Precies daardoor wordt een meer humanistische onderwijsvisie naar de achtergrond gedrongen en worden de onderwijsministers in Europa in een ondergeschikte en dienende rol geduwd.

WENS TOT BESLUIT

In een editoriaal van *Lifelong Learning in Europe* (4/2002) schreef Peter Jarvis het volgende.
Het economisch denken is zo dominerend dat wij het economisch jargon ook in onze professionele woordenschat hebben geïntegreerd. Zo spreken we van investeren in *human capital*, *social capital* en alle aanverwante termen vandien. Mensen zijn echter geen middelen, maar doelen op zich. Misschien moeten onderwijsmensen (en beleidsmakers!) deze *human capital*-termen maar beter bannen en opnieuw meer gaan spreken van mensvorming en persoonlijkheidsvorming. Relaties mogen niet herleid worden tot investeringen, aldus Jarvis. Wij hebben relaties nodig voor liefde en vriendschap, want zij liggen aan de basis van vreugde en voldoening, van het goede leven.

Misschien is het tijd voor eenieder die betrokken is bij het onderwijs om over de dominantie van het economische wat grondiger na te denken en om opnieuw te leren omgaan met jonge mensen als opgroeiende persoonlijkheden, om hen te helpen hun rol en verantwoordelijkheid in de samenleving te ontdekken. Dat doet geen afbreuk aan de economische en sociale doelstellingen van de georganiseerde samenleving en hun impact op onderwijs en vorming. Wij moeten echter leren het uiteindelijke doel van onderwijs en vorming opnieuw zuiverder te formuleren, niet in het minst in Europees verband. Dit ondanks het feit dat Europa formeel slechts aanvullend, subsidiair, mag optreden.

BIBLIOGRAFIE

Raad van de Europese Unie, (2002) *Gedetailleerd programma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingstelsels in Europa*, 4 februari (5628/02- EDUC 17) – Publicatieblad van de EU, 14 juni.

Raad van de Europese Unie, (2004) *Onderwijs en opleiding 2010. De dringende noodzaak tot hervormingen voor het welslagen van de strategie van Lissabon. Gemeenschappelijk interim-rapport over de implementatie van het gedetailleerd programma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa*, 26 februari 2004 (5282/04 – EDUC 9).

Europese Conventie, (2003) *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.* http://european-convention.eu.int/CONV850/03

Van Beneden, L., (2003) 'Een open methode om de deur op slot te houden?', *Impuls*-themanummer 'De opmars van Europa', jg. 34, nr. 1, september 2003, pp. 23-34. (In datzelfde nummer, zie ook de bijdragen van G. Hostens, R. Standaert en W. Wielemans.)

Van Beneden, L., (2004) 'Commercialisering van onderwijs: de impact van Europa', verschijnt in een volgend nummer van het *Tijdschrift voor Onderwijsbeleid en Onderwijsrecht.*

Verbruggen, M., (1994) *European Community Education Law*, in De Groof, J., (ed.) *Subsidiarity and Education*, Leuven, Acco, *pp. 47-68.*

Verbruggen, M., (2002) *De betekenis van het Europese niveau voor het Vlaamse onderwijsbeleid*, lezing op de startdag van de Vlaamse Onderwijsraad op 17 september 2002.

Vlaamse Onderwijsraad, (2004) *Advies over de mededeling van de Europese Commissie "Onderwijs en opleiding 2010. De dringende noodzaak tot hervormingen voor het welslagen van de strategie van Lissabon".*
Te vinden op www.vlor.be/adviezen

Wielemans, W. (2003) 'Globalisering en onderwijsverandering. De relatie tussen lokale onderwijspraktijk en mondiale politiek', *Tijdschrift voor Onderwijsbeleid en Onderwijsrecht*, maart-april, pp. 354-364.

(*) Dit artikel is een geactualiseerde versie van een lezing die de auteur, als toenmalig voorzitter van EUNEC (*European Network of Education Councils*), op 29 september 2003 in Brussel gegeven heeft op een studiedag van de CEF (*Conseil de l'éducation et de la formation francophone*).